

STANOVISKO AMICUS CURIAE

Stanovisko ku konaniu vo veci PL. ÚS 13/2022 o návrhu prezidentky Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení čl. I, čl. II bodov 1, 2, 3 a § 52zžo v bode 9, čl. III bodov 1, 3, 6, 7 a 8, čl. IV, čl. V, čl. VI bodu 1, čl. VIII, čl. IX a čl. X zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov s Ústavou Slovenskej republiky s ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti a Dohovorom o právach dieťaťa

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

prezidentka Slovenskej republiky sa obrátila dňa 14. júla 2022 na Ústavný súd Slovenskej republiky s návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov a pozastavení účinnosti zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov s Ústavou Slovenskej republiky. V rámci referenčných predpisov prezidentka uviedla čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Kancelária prezidenta SR listom zo dňa 1. júna 2022 požiadala Radu pre rozpočtovú zodpovednosť o stanovisko k návrhu na skrátené legislatívne konanie (ČPT 1027) a legislatívnym zmenám (ČPT 1028) schválených Národnou radou Slovenskej republiky dňa 24. mája 2022. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (Rada, RRZ) dňa 6. júna 2022 písomné stanovisko schválila a zverejnila (<https://bit.ly/3Uhn3pV>), a je tiež prílohou návrhu o začatí konania.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť ako orgán, ktorého mandát vyplýva priamo z čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky považuje za dôležité, aby v rámci konania o súlade právnych predpisov v časti týkajúcej sa napadnutých ustanovení podľa čl. 55a Ústavy SR boli zohľadnené relevantné a aktuálne informácie nad rámec pôvodného stanoviska RRZ zo 6. júna 2022. Okrem toho, v rámci prílohy pridávame informáciu pre účely prípadnej diskusie o efektívnosti prijatých opatrení (vplyvy na riziko relatívnej chudoby), ktoré z časových dôvodov nebolo možné už zahrnúť do pôvodného stanoviska.

Toto stanovisko čerpá prevažne zo zdrojov, ktoré Rada pre rozpočtovú zodpovednosť zverejnila v období po 6. júni 2022 a v tvorbe tohto listu predstavujú zatiaľ najaktuálnejší zdroj informácií. Ide najmä o:

- Kvantifikácia vplyvu opatrení: Novela zákona o sociálnom poistení – dôchodková reforma 2021, zo dňa 1. októbra 2021 (<https://bit.ly/3TuF57b>)
- Kvantifikácia vplyvu opatrení v oblasti rodinnej politiky, zo dňa 15. júna 2022 (<https://bit.ly/3t6DI9d>)
- Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2021, zo dňa 25. augusta 2022 (<https://bit.ly/3fMTnlz>)
- Úvodné stanovisko k návrhu rozpočtu na roky 2023 až 2025, zo dňa 13. októbra 2022 (<https://bit.ly/3N1QJsJ>)
- Výdavky na energie a vládne opatrenia navyšujú deficit v strednodobom horizonte, bez konsolidácie stúpne v rokoch 2024 a 2025 až k úrovni 5 % HDP, zo dňa 19. októbra 2022 (<https://bit.ly/3WD6N4j>)
- Position of the CBR: Recovery and resilience plan for Slovakia: Sound, sustainable and competitive public finances, 27th October 2022 – stanovisko pre Európsku komisiu (<https://bit.ly/3TjezNG>)

Pre úplnosť Rada pre rozpočtovú zodpovednosť uvádza, že aktuálne pracuje na komplexnom hodnotení Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023-2025, ktorý schválila vláda na svojom rokovaní dňa 14. októbra 2022 a následne predložila na rokovanie Národnej rady SR. Toto stanovisko bude zverejnené v druhej polovici novembra 2022.

Zmeny v makroekonomickom vývoji výraznejšie zhoršili vyhliadky ekonomiky, vrátane spotreby domácností. Dôchodková reforma výraznejšie zlepšila udržateľnosť a momentálne ju RRZ odhaduje v pásme stredného rizika (viď graf). Mimo nových skutočností uvedených nižšie je stanovisko zo dňa 6. júna 2022 stále relevantné. Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025 takisto nepriniesol také zásadné zmeny, ktoré by mali viesť k prehodnoteniu kľúčových záverov pôvodného stanoviska vo vzťahu k dodržiavaniu pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti.

Ruská agresia na Ukrajine a s tým súvisiaca energetická kríza sa podpísali pod skutočnosť, že ekonomické vyhliadky sa v porovnaní s pôvodným stanoviskom výrazne zhoršili, pričom najväčší negatívny dopad sa očakáva koncom roku 2022 a v roku 2023. Všetky relevantné verejné inštitúcie (MFSR, NBS, RRZ) očakávajú, že popri prudkom spomalení ekonomického rastu (riziká pre recesiu vzrástli), dôjde k poklesu reálnych miezd dva roky po sebe a inflačný šok najmä z cien energií vyústi do poklesu spotreby domácností. Na historické minimum sa zníži i miera úspor domácností. Rozsah negatívneho dopadu bude vo veľkej miere závisieť od regulačných opatrení zabraňujúcich skokovému nárastu cien elektriny a plynu pre domácnosti, či kompenzačných opatrení pre firmy. Doteraz avizované opatrenia naznačujú, že tie samotné by mohli výrazne tmiť dopad energetickej krízy nie len na ekonomiku, ale aj domácnosti. Zároveň

predstavujú dočasné opatrenia, ktoré síce vedú k vyššiemu dlhu, však neovplyvňujú dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Aktualizácia prognózy makroekonomického vývoja (t.j., prehĺbenie negatívneho vplyvu konfliktu na Ukrajine) spolu s novoprijatými opatreniami vlády bude podľa RRZ viesť k zhoršeniu deficitu verejnej správy na celom strednodobom horizonte. Deficit sa bez prijatia dodatočných opatrení bude pohybovať blízko úrovne 5% HDP. **Z hľadiska posúdenia vývoja fiškálnej politiky je dôležitý tzv. štrukturálny deficit,** t.j. deficit bez dočasných a jednorazových opatrení a vplyvov. Ak vláda neprijme konsolidačné opatrenia, bude to na celom horizonte prognózy rokov 2023-2025 znamenať výrazne vyšší aj štrukturálny deficit ako RRZ predpokladala v júni 2022.

Tab 1: Vývoj základných ukazovateľov hospodárenia verejnej správy – RRZ október 2022 (v % HDP)

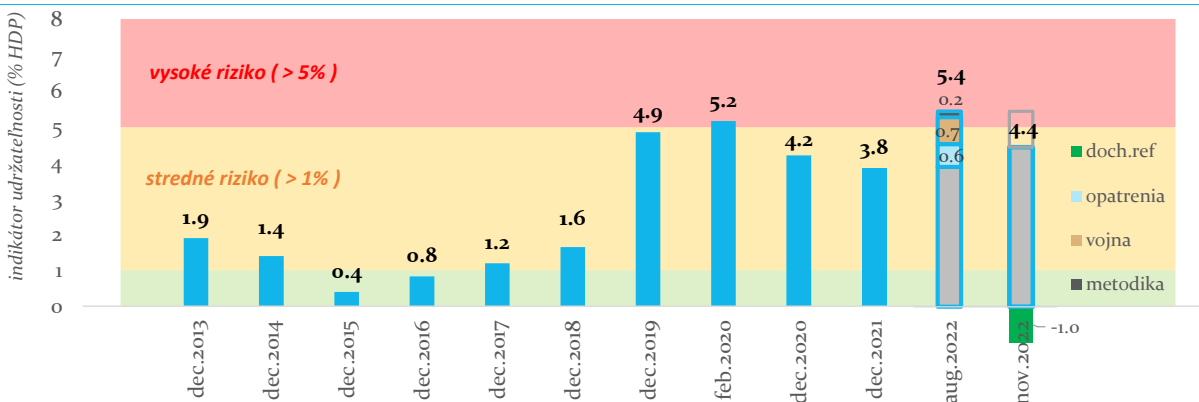
	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo hospodárenia VS	-5,5	-3,8	-5,6	-4,9	-5,0
Štrukturálne saldo	-1,4	-2,4	-3,3	-3,9	-4,0
Hrubý dlh verejnej správy	62,2	59,0	56,5	57,0	55,3
Čistý dlh verejnej správy	50,6	49,3	49,7	51,5	52,1
<i>p.m. Horný limit dlhu (tzv. dlhová brzda)</i>	<i>56,0</i>	<i>55,0</i>	<i>54,0</i>	<i>53,0</i>	<i>52,0</i>

Hrubý dlh je v súčasnosti nad horným limitom na dlh verejnej správy. Dlhu v % HDP síce prudko poklesne v najbližších rokoch najmä kvôli pôsobeniu vyššej inflácie (vyššie nominálneho HDP ako menovateľa) a postupného znižovania úrovne hotovostných rezerv do roku 2025. Oba tieto faktory budú mať podľa RRZ výrazný pozitívny, ale len dočasný vplyv na vývoj dlhu. **Naopak, vplyv rozpočtovej politiky vlády v podobe primárneho deficitu má na vývoj dlhu negatívny vplyv.** Dokumentuje to najmä vývoj čistého dlhu v % HDP, ktorý po miernom poklese v roku 2022 bude aj podľa aktuálnej prognózy ministerstva financií v návrhu rozpočtu rásť už od roku 2023 a bude tak dosahovať historické maximá.

Rada konštatuje, že vláda zatiaľ nepredstavila také opatrenia, ktoré by dostatočne prispievali k znižovaniu vysokej úrovne dlhu a aktívne tak zabránila spusteniu najprísnejších sankcií spojených s prekročením najvyššieho pásma limitu dlhu. Naopak, prijímaním nových trvalých opatrení s účinnosťou od roku 2023 v celkovej výške viac ako 1% HDP (opatrenia na podporu rodiny, rodičovský dôchodok v rámci dôchodkovej reformy, valorizácia miezd vo verejnej správe a v zdravotníctve) bez dostatočnej kompenzácie v iných častiach rozpočtu naďalej spôsobuje rast dlhu. Rada odhaduje, že bez prijatia dodatočných konsolidačných opatrení by úroveň hrubého dlhu bola stále vyššia ako (každoročne klesajúci) horný limit dlhovej brzdy na celom horizonte prognózy, pričom **v roku 2025 by dlh presiahol horný limit o 3 % HDP.**

Oproti pôvodnému stanovisku boli od júna 2022 zaznamenané aj pozitívne vplyvy, ktoré znižujú riziko prekročenia vysokého pásma rizika dlhodobej udržateľnosti. Ide najmä o prijatie zákona č. 352/2022 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení. **Pozitívny dlhodobý dopad prijatia opatrení v dôchodkovom systéme s vplyvom približne 1% HDP je tak výrazne znížený negatívnym dopadom samotného tzv. proročného balíčka s vplyvom 0,7% HDP.** Aj napriek prijatiu zásadných zmien v dôchodkovom systéme, dlhodobá udržateľnosť sa bude po zohľadnení ostatných negatívnych externých vplyvov (vojna na Ukrajine) pravdepodobne stále nachádzať blízko hornej hranice pásma stredného rizika. Rada tiež predbežne konštatuje, že **udržateľnosť verejných financií sa vplyvom fiškálnej politiky vlády v porovnaní s rokom 2021 pravdepodobne výrazne nezmení** (po zohľadnení dôchodkovej reformy bez finálneho posúdenia návrhu rozpočtu).

Obrázok 1: Dlhodobá udržateľnosť verejných financií (% HDP)



Zdroj: RRZ

Box 1: Dôchodková reforma

V októbri 2021 RRZ zverejnila komplexné hodnotenie návrhu dôchodkovej reformy priebežného piliera dôchodkového systému¹, ktorá sa s malými zmenami aj schválila. Znížená štedrosť tzv. rodičovského dôchodku v porovnaní s hodnoteným návrhom nemá vplyvy na celkové posúdenie dopadov a závery hodnotenia RRZ.

Návrh zákona formálne zlepšuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií o 1,0 % HDP (pôvodná kvantifikácia uvažovala s pozitívnym dopadom 0,8% HDP z dôvodu vyššej sumy rodičovského dôchodku). **Aj keď návrh zákona formálne zlepšuje dlhodobú bilanciu dôchodkového systému, štruktúra opatrení, ich rozdielna sila legislatívnej ochrany a dodatočné opatrenia predpokladané**

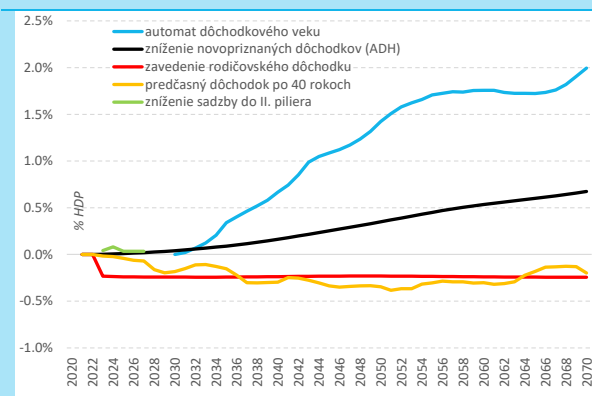
¹ <https://www.rrz.sk/stanovisko/kvantifikacia-vplyvu-opatreni-novela-zakona-o-socialnom-poisteni-dochodkova-reforma-2021/>

priamo v ústave prinášajú významné riziká, ktoré nemusia v konečnom dôsledku viesť k vyššie uvedenému zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti, v krajnom prípade môže byť výsledkom zmien dokonca jej zhoršenie.

Zlepšenie dlhodobej udržateľnosti by bolo dosiahnuté prevažne opatreniami, ktorých pozitívne vplyvy sa majú prejavíť v budúcnosti. Ide o naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života, ktoré začne mať pozitívny vplyv na hospodárenie verejnej správy postupne od roku 2029 a znižovanie výšky novopriznávaných dôchodkov, ktoré sa prejaví síce okamžite, ale vo veľmi malej miere s narastajúcim efektom každý ďalší rok.

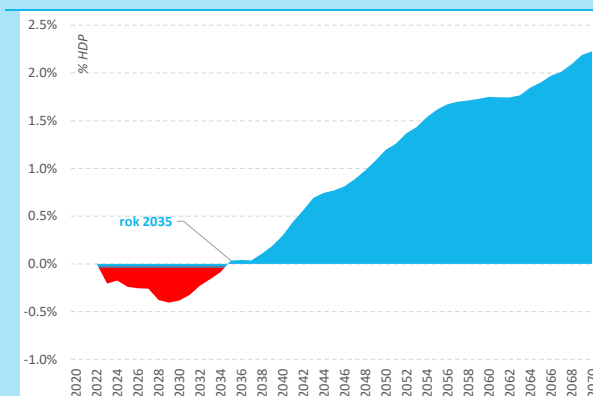
Naopak, zavedenie rodičovského dôchodku a uvoľnenie podmienok vzniku nároku na predčasný dôchodok zvýši výdavky Sociálnej poisťovne a zhorší dlhodobú udržateľnosť okamžite (vrátane okamžitého zvýšenia dlhu). Z tohto pohľadu je podľa RRZ rizikové financovať okamžité dodatočné výdavky len budúcimi postupne nabiehajúcimi úsporami, ktoré nie sú navyše ukotvené ústavným zákonom. Negatívne vplyvy budú prvýkrát plne kompenzované pozitívnymi vplyvmi okolo roku 2035.

Obrázok 2: Vplyvy schválenej reformy prvého piliera (% HDP) – jednotlivé opatrenia, vplyv na zmenu hospodárenia dôchodkového systému



Zdroj: RRZ

Obrázok 3: Vplyvy schválenej reformy prvého piliera (% HDP) – všetky opatrenia spolu, vplyv na zmenu hospodárenia dôchodkového systému



Zdroj: RRZ

Z pohľadu časového rozloženia opatrení na dlhodobú udržateľnosť je potrebné spomenúť, že **aktuálne sledujeme, nie len z dôvodu externých vplyvov, ale aj z dôvodu fiškálnej politiky vlády zhoršovanie hospodárenia verejných financií v najbližších rokoch, pričom pozitívny vplyv na udržateľnosť sa dosahuje opatreniami s dopadom najmä v ďalekej budúcnosti**, už mimo kontroly súčasnej vlády. Na základe skúsenosti z minulosti existuje významné riziko, že opatrenia s budúcimi úsporami môžu byť plne alebo čiastočne zvrátené, napr. ak by budúce vlády opätovne zastropovali vek odchodu do dôchodku.

Je pravdou, že významná časť vplyvov zhoršujúcich dlhodobú udržateľnosť je spôsobená externými faktormi mimo kontroly vlády. Keďže však priamo ovplyvňuje dlhodobé zdravie verejných financií, **z dlhodobého hľadiska by vláda mala vyvíjať primerané kroky k zlepšovaniu udržateľnosti bez**

ohľadu na príčinu. Prijatie dôchodkovej reformy, ktorá vo výsledku pôsobí ako opatrenie viac ako kompenzujúce negatívny dopady iných opatrení, vrátane tzv. prorodinného balíčka je síce vítaným a potrebným krokom, ale z hľadiska zlepšovania celkového zdravia verejných financií a zabezpečenia súladu s platnými pravidlami rozpočtovej zodpovednosti je potrebné súbežne predstaviť aj stratégiu na stabilizáciu verejných financií už v strednodobom horizonte. **Rada dlhodobo a opakovane upozorňuje, že vlády rezignovali na snahu predstaviť opatrenia, ktoré by presahovali horizont najbližšieho rozpočtového roka. Nezmenilo sa to ani pri aktuálnom návrhu rozpočtu a konsolidačná stratégia chýba už tretí rok v rade.**

S pozdravom

Ján Tóth

Predseda

Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

042 65 Košice

vo veci PL. ÚS 13/2022

Na vedomie

Kancelária prezidenta Slovenskej republiky

Štefánikova 2, 811 05 Bratislava

Národná rada Slovenskej republiky

Námestie Alexandra Dubčeka 1, 812 80 Bratislava

Príloha: Zásada transparentnosti a efektívnosti – vplyv na mieru chudoby

Príloha: Zásada transparentnosti a efektívnosti – vplyv na mieru chudoby

V stanovisku zo dňa 6. júna 2022 Rada pre rozpočtovú zodpovednosť avizovala, že z dôvodu absencie dodržania zásad transparentnosti a efektívnosti pripraví z vlastného podnetu kvantifikáciu vplyvu legislatívnej zmeny na ekonomiku, verejné financie a domácnosti. Táto kvantifikácia bola zverejnená 15. júna 2022 a je dostupná na stránke RRZ. Okrem iných tém kvantifikácie posudzuje aj vplyv na riziko chudoby, nakoľko išlo o argumentáciu, ktorá sa objavovala v zdôvodnení už v súčasnosti schválenej legislatívnej zmeny.

Schválené legislatívne zmeny tzv. prorodinných opatrení majú vplyv na zníženie chudoby rodín s deťmi. Podľa kvantifikácie RRZ² schválené opatrenia môžu znížiť v roku 2023 mieru rizika chudoby až o 5,2 p.b. pri vynaložení finančných prostriedkov v objeme 1,1 mld. eur. Nakoľko sa však jedná o plošné opatrenie, z definície existujú úspornejšie alternatívy zníženia miery chudoby, ktoré by RRZ chcela nižšie v texte pre objasnenie zdokumentovať na ilustratívnych príkladoch.

Ak by zníženie chudoby bol hlavným cieľom opatrenia (Slovensko má jednu z najnižších relatívnych mier chudoby v rámci EU kvôli nízkej príjmovej diferencii), vytvorením dvoch hypotetických scenárov poukazujeme na skutočnosť, že **mieru rizika chudoby³ v rodinách⁴ s deťmi je možné výrazne znížiť aj použitím menšieho množstva finančných prostriedkov** ako bude potrebné vynaložiť v prípade prijatého súboru opatrení. Úlohou simulácie nie je navrhnúť konkrétnu politiku. Cieľom je ukázať, že posúdením príjmu rodín a teda **priamym smerovaním pomoci pre nízkopříjmové rodiny** je možné mieru chudoby znížiť efektívnejšie s podstatne menším objemom vynaložených verejných prostriedkov **za predpokladu spoločenského konsenzu ohľadne zmeny doterajšieho plošného nastavenia detských prídavkov a daňového bonusu.**

Simuláciu prijatej legislatívy „Pomoc rodinám“ a hypotetických scenárov porovnávame so základným scenárom pre rok 2023. Základný scenár predstavuje legislatívny stav, ak by súbor opatrení „Pomoc rodinám“ nebol prijatý. V dvoch hypotetických scenároch sme pod zvolenou hranicou príjmu (medián⁵, hranica chudoby) rodinám s deťmi zvýšili rodinné dávky podľa prijatého balíka opatrení, kým rodinám s príjmom nad zvolenou hranicou sa rodinné dávky nemenia.

Výsledky simulácií v Tabuľke 2 ukazujú, že prijatý balík opatrení „Pomoc rodinám“ podľa kvantifikácie RRZ zníži mieru rizika chudoby o 5,2 p.b. s vynaložením finančných prostriedkov v objeme 1,1 mld. eur. Podľa výsledkov simulácie hypotetického scenára ak by boli dávky zvýšené len rodinám s príjmom pod mediánom (904 €), miera rizika chudoby by klesla o 5,9 p.b. - avšak potrebný objem finančných prostriedkov by bol 549 mil. eur. Ak by dávky boli zvýšené len rodinám s príjmom pod hranicou chudoby (543 €), miera rizika

² <https://www.rrz.sk/stanovisko/kvantifikacia-vplyvu-opatreni-v-oblasti-rodinnej-politiky/>

³ Prístup k meraniu chudoby je vysvetlený v Boxe 1. Zjednodušene platí, že rodina je v riziku chudoby, ak jej príjem prepočítaný na jedného člena je pod určenou hranicou.

⁴ Rodina je definovaná aj ako jednotlivec alebo dvojica žijúca v jednej domácnosti bez detí alebo s nezaopatrenými deťmi. Za nezaopatrené dieťa sa považuje dieťa do skončenia povinnej školskej dochádzky, najdlhšie do 25 rokov veku, ktoré sa pripravuje na budúce povolanie štúdiom na strednej alebo na vysokej škole dennou formou štúdia.

⁵ Medián je stredová hodnota, ktorá delí domácnosti zoradené podľa výšky ich príjmu na dve časti. Inými slovami, polovica domácností má príjmy menšie ako medián a polovica väčšie ako medián.

chudoby by klesla o 7,7 p.b. a vynaložený objem finančných prostriedkov by bol podľa odhadu 183 mil. eur.

Podľa výsledkov simulácií platí, že ak sa rodinné dávky zvýšia len rodinám s nízkymi príjmami, miera rizika relatívnej chudoby sa významne zníži (viac ako pri prijatom súbore opatrení „Pomoc rodinám“). Zároveň platí, že fiškálne náklady na zvýšenie rodinných dávok sú prirodzene podstatne nižšie ako pri plošnom navyšovaní.

Tabuľka 2 – simulácie scenárov zmeny miery rizika chudoby rodín

	Príjmová hranica poskytnutia dávok	Miera rizika chudoby *		Fiškálny vplyv v mil. eur
		všetky rodiny	rodiny s deťmi	
Základný scenár bez zmeny legislatívy v roku 2023		14,7 %	17,5 %	
Vplyv prijatej legislatívy "Pomoc rodinám" - kvantifikácia RRZ	-	-1,6	-5,2	-1 120
Vplyv hypotetického scenára 1 - zvýšenie dávok pod mediánom príjmu	904 €	-2,5	-5,9	-549
Vplyv hypotetického scenára 2 - zvýšenie dávok pod hranicou chudoby	543 €	-4,1	-7,7	-183

* Základný scenár v percentách, ostatné scenáre rozdiel v percentuálnych bodoch voči základnému scenáru.

Inými slovami, samotná skutočnosť, že navrhované opatrenia znižujú riziko chudoby všetkých alebo vybraných skupín rodín ešte neznamená, že ide o najefektívnejšie vynaložené prostriedky. Súčasťou legislatívneho procesu nebolo skúmané, či by sa rovnaký, prípadne lepší efekt z hľadiska zmeny miery rizika chudoby domácnosti nedosiahol inou kombináciou opatrení.

Box 2: Ako sa meria chudoba?

K meraniu chudoby sa dá pristúpiť dvoma rôznymi spôsobmi. Jeden prístup poskytuje pohľad cez výdavky domácností, v druhom je základom rozloženie príjmov všetkých domácností v populácii. Štatistický úrad SR meria chudobu druhým prístupom - podľa výšky disponibilných príjmov domácností a vypočítaným ukazovateľom je indikátor miera rizika príjmovej chudoby. Sledovaná je úroveň príjmov danej domácnosti voči príjmom iných domácností, ide teda o relatívnu hranicu chudoby.

Miera rizika príjmovej chudoby predstavuje podiel osôb (v percentách) v celkovej populácii, **ktorých príjem sa nachádza pod hranicou rizika chudoby** a tá je definovaná ako 60 % mediánu národného ekvivalentného disponibilného príjmu. Hranicu chudoby (vyjadrenú v eurách) každoročne vypočítava Štatistický úrad na základe údajov z výberového zisťovania EU-SILC.

Pri výpočte miery rizika chudoby sa využíva koncept ekvivalentného disponibilného príjmu domácnosti. Ten vyjadruje čistý príjem prepočítaný na jedného člena a odráža rozdiely vo veľkosti a štruktúre domácností. Vypočíta sa tak, že celkový disponibilný príjem všetkých členov domácnosti sa vydelením jej ekvivalentnou veľkosťou podľa tzv. OECD modifikovanej škály, ktorá predstavuje sumu váh jednotlivých členov domácnosti: váha 1 prvý dospelý, váha 0,5 druhý dospelý a každý ďalší člen starší ako 14 rokov a váha 0,3 každé dieťa mladšie ako 14 rokov.